

Vergaderjaar 2022–2023

36 081

Regels over het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking en tot wijziging van die wet (Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wvb)

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 november 2022

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad. Ik dank de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de fractie-Nanninga, de PVV en de SGP voor hun inbreng. Hieronder ga ik, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, in op de gestelde vragen. De gestelde vragen worden samengevat weergegeven. Bij de beantwoording is de indeling en volgorde van het verslag aangehouden. Waar verschillende fracties eenzelfde vraag hebben gesteld zijn de vragen gezamenlijk beantwoord en is van de volgorde van het verslag afgeweken.

2. Het koninklijk besluit van 31 maart 2022

De leden van de **VVD**-fractie wijzen erop dat het noodrecht geen oplossing is voor een complexe opgave die om een duurzame oplossing vraagt. Zij vragen of wordt gewerkt aan een programmatische aanpak van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, en wat hierbij de rol van de gemeenten en het Veiligheidsberaad is.

De opvang van ontheemden uit Oekraïne wordt vormgegeven binnen het nationaal programma Oekraïense ontheemden. Dit programma bevat een specifieke crisisbesluitvormingsstructuur die ondersteund wordt door het programmadirectoraat-generaal Oekraïense ontheemden. Zowel de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Veiligheidsberaad zijn in de besluitvormingsstructuur vertegenwoordigd. In deze besluitvormingsstructuur worden ook de (financiële) regelingen vastgesteld die het voor gemeenten mogelijk maken hun taken op grond van de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (hierna: de Wvb) uit te voeren. Bij de uitvoering van die taken worden de gemeenten ondersteund door de Nationale opvang organisatie (hierna: NOO) en vervullen de voorzitters van de veiligheidsregio's een coördinerende rol.

De leden van de **VVD**-fractie stellen voorts terecht, net als de leden van de **SGP**-fractie, dat de inzet van het noodrecht geen oplossing is voor een duurzaam probleem. Het kabinet deelt deze zienswijze. Daarom is bezien op welke termijn de aan de burgemeesters toebedeelde taken (weer) door het Centraal Orgaan Opvang asielzoekers (hierna: het COA) kunnen worden verricht. Op de regering rust immers de verplichting om de artikelen 2c en 4 Wvb weer buiten werking te stellen zodra de omstandigheden dat toelaten en in de reguliere situatie is het COA immers belast met de opvang van asielzoekers, waaronder ook ontheemden uit Oekraïne.¹

Gebleken is echter dat het COA langdurig niet in staat zal zijn om in de opvang van ontheemden uit Oekraïne te voorzien. Er is een tekort aan opvangplaatsen dat zich niet op korte termijn laat oplossen. De ontwikkelingen van de afgelopen maanden in aanmeld- en opvangcentrum Ter Apel hebben dit tekort onderstreept.² Gelet daarop zijn alternatieven verkend. Het blijft immers langdurig noodzakelijk om een zeer groot aantal opvangplekken voor ontheemden uit Oekraïne te blijven realiseren. Die noodzaak blijkt ook uit de recente ontwikkelingen in Oekraïne, én uit het aangekondigde voornemen van de Europese Commissie om de werking van de Richtlijn tijdelijke bescherming met één jaar te verlengen, tot maart 2024.³ Mijn departement bereidt daarom een voorstel voor een tijdelijke wet voor tot opvolging van de in werking gestelde noodwettelijke bepalingen, zo antwoord ik ook de leden van de **PVV**-fractie. De VNG en de veiligheidsregio's zijn daarbij betrokken. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de taak die gemeenten uit hoofde van de inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb hebben gekregen en wordt op korte termijn in consultatie gegeven, zo antwoord ik ook de leden van de **SGP**-fractie. Op het moment dat dit voorstel tot wet is verheven en in werking treedt worden de artikelen 2c en 4 Wvb buiten werking gesteld. Op dat moment kan immers weer in de noodzakelijke opvang worden voorzien zonder de voortduring van het staatsnoodrecht.

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat bedoeld is de opvangtaak van de burgemeester te beperken tot ontheemden uit Oekraïne. Zij vragen in welke nationale regels dit is geborgd. In de toelichting op het koninklijk besluit van 31 maart 2022⁴ is opgenomen dat de wettelijke taak van burgemeesters om in de opvang en verzorging te voorzien is beperkt tot ontheemden uit Oekraïne. Krachtens het met dit besluit in werking gestelde artikel 4, tweede lid, Wvb kan de Minister van Justitie en Veiligheid richtlijnen of aanwijzingen geven aan de burgemeesters met betrekking tot deze taak. Dit is gebeurd met de vaststelling van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.⁵ In deze regeling is vastgelegd dat de taak van de burgemeesters is beperkt tot ontheemden uit Oekraïne. Deze taak strekt zich derhalve niet uit tot andere asielzoekers, zo bevestig ik de aan het woord zijnde leden.

De leden van de **CDA**-fractie vragen verder hoe misbruik van de door gemeenten verzorgde voorzieningen wordt voorkomen. Hierop wordt geantwoord dat de burgemeester bij misbruik de opvang en de verstrekk-

¹ Artikel 2, vierde lid, Wvb.

² Zoals beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 augustus 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2950).

³ Richtlijn 2001/55/EG van de raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PbEU L 212/12).

⁴ Stb. 2022, 133.

⁵ Regeling opvang ontheemden Oekraïne (Stcrt. 2022, 9469).

kingen beëindigt.⁶ Dat is onder meer aan de orde als een ontheemde niet in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming vanwege het bepaalde in artikel 28 van de Richtlijn tijdelijke bescherming, of als een vreemdeling gebruik maakt van deze opvangvoorzieningen terwijl hij niet onder de reikwijdte van de richtlijn valt. Daarnaast kan de burgemeester bij misbruik van de financiële verstrekkingen deze beperken, intrekken of terugvorderen.⁷

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat de inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb is beperkt tot ontheemden uit Oekraïne. Zij wijzen op het, ten tijde van de vraagstelling, nog aanhangig zijnde kort geding tussen Vluchtelingenwerk en de Staat en vragen wat de consequenties daarvan zijn als Vluchtelingenwerk in het gelijk wordt gesteld. Hierop wordt opgemerkt dat de voorzieningenrechter inmiddels vonnis heeft gewezen.⁸ De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat niet kan worden aangenomen dat de Staat onrechtmatig handelt door ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne staatsnoodrecht in te zetten en voor andere asielzoekers niet. Dit vonnis heeft dus geen gevolgen voor de toepassing van de Wvb.⁹ De (juridische) situatie van ontheemden uit Oekraïne verschilt immers wezenlijk van die van andere asielzoekers.

De aan het woord zijnde leden constateren dat zich onder de groep ontheemden uit Oekraïne ook personen bevinden uit derde landen. Zij vragen waarom het staatsnoodrecht mede voor deze groep wordt ingezet en waarom deze personen niet worden doorgestuurd naar hun land van herkomst. Hierop wordt geantwoord dat de taak van de burgemeesters is beperkt tot vreemdelingen die onder de reikwijdte vallen van het Uitvoeringsbesluit 2022/382/EU van 4 maart 2022 op grond van richtlijn 2001/55/EG.¹⁰ Dit betreft allereerst staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten, maar ook andere derdelanders die vóór 24 februari 2022 legaal in Oekraïne verbleven op basis van een geldige permanente verblijfsvergunning en niet in staat zijn in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong terug te keren.¹¹ Deze laatste categorie omvat louter derdelanders met een permanente verblijfsstatus in Oekraïne; voor derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne is op 18 juli 2022 aangekondigd dat de tijdelijke bescherming in Nederland wordt beëindigd, mede gelet op het feit dat zij veelal veilig kunnen terugkeren naar het land van herkomst.¹² Deze wijziging is inmiddels neergelegd in het Voorschrift Vreemdelingen. Daardoor komen vreemdelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne die op 19 juli 2022 nog niet waren ingeschreven in de Basisregistratie personen

⁶ Artikel 4 van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.

⁷ Artikelen 8 en 14 van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne.

⁸ Rb. Den Haag (vz) 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10210.

⁹ Ook overigens kunnen die gevolgen er niet zijn: een vonnis van de rechtbank kan geen opdracht inhouden om wetgeving in formele of materiële zin met een bepaalde inhoud tot stand te brengen (HR 21 maart 2003, ECLI:NL:HR:2003:AE8462, r.o. 3.5).

¹⁰ Artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000 geeft de definitie van tijdelijke bescherming: rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder f of h, van die wet van een vreemdeling wiens uitzetting in verband met een aanvraag als bedoeld in artikel 28 van die wet op grond van de Richtlijn tijdelijke bescherming achterwege blijft. De opschorting van de beslistermijn volgt uit artikel 43a van de Vw 2000. Uit artikel 11, eerste en tweede lid, Vw 2000 volgt ten slotte dat een tijdelijk ontheemde recht heeft op de aanspraken die worden toegekend bij of krachtens de Wet COA, dan wel bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift, zoals het onderhavige, waarin aanspraken van deze vreemdelingen zijn neergelegd.

¹¹ Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, en tweede lid, van Uitvoeringsbesluit 2022/382/EU.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2945.

(hierna: de BRP) niet meer in aanmerking voor tijdelijke bescherming.¹³ Voor vreemdelingen met een tijdelijke verblijfsvergunning die op 19 juli 2022 wél waren ingeschreven in de BRP geldt dat de tijdelijke bescherming op 4 maart 2023 eindigt.¹⁴ Gelet op het bindende karakter van het Uitvoeringsbesluit 2022/382/EU is er geen ruimte voor verdergaande nationale beperkingen, zo antwoord ik de leden van de **PVV**-fractie.

De aan het woord zijnde leden vragen verder hoe groot deze groep derdelanders is die in Nederland tijdelijke bescherming geniet. Op 17 oktober 2022 waren er 6.630 derdelanders ingeschreven in de BRP als ontheemden uit Oekraïne. Zoals hiervoor al werd opgemerkt, omvat deze groep zowel derdelanders met een permanente verblijfsvergunning in Oekraïne, die ook na 4 maart 2023 nog onder de Richtlijn tijdelijke bescherming vallen, als derdelanders met een tijdelijke vergunning voor wie de tijdelijke bescherming uiterlijk op 4 maart 2023 eindigt – tenzij zij in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten. Een voorzichtige inschatting laat zien dat mogelijk ruim de helft van deze groep na 4 maart 2023 geen tijdelijke bescherming meer heeft onder de richtlijn.

De leden van de **PVV**-fractie vragen verder welke criteria de regering toepast om te beoordelen in hoeverre er sprake is van «buitengewone omstandigheden» en «een zeer grote toestroom». Hierop wordt geantwoord dat het staatsnoodrechtelijke begrip «buitengewone omstandigheden» wettelijk niet is gedefinieerd. In dit concrete geval bleek de activering van de artikelen 2c en 4 Wvb noodzakelijk als gevolg van de plotselinge en ongekend hoge instroom van ontheemden uit Oekraïne en de onmogelijkheid om hen binnen de bestaande structuren de noodzakelijke opvang te bieden. Daarbij is doorslaggevend dat het COA niet in staat is om in de opvang van de thans bijna 62.500 ontheemden uit Oekraïne te voorzien. Het gaat dus niet louter om een hoge toestroom van ontheemden, maar vooral om de onmogelijkheid om op korte termijn in de noodzakelijke opvang te voorzien zónder de inwerkingstelling van het noodrecht.

Onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de voortduringswet vragen de leden van de **PVV**-fractie waarom is ingezet op opvang in elke gemeente en elke veiligheidsregio. Ook vragen zij of deze keuze niet vooral politiek-bestuurlijk is geweest.¹⁵ Dit laatste is niet het geval. De activatie van de artikelen 2c en 4 van de Wvb strekt ertoe om de taak die de burgemeesters reeds vrijwillig op zich hadden genomen van een wettelijke grondslag te voorzien. Zoals ook in het nader rapport is opgemerkt kon er niet mee worden volstaan dat zij deze taak vrijwillig bleven verrichten: het was niet mogelijk om op andere wijze dan door de burgemeesters in de benodigde opvang te voorzien, terwijl wel de zekerheid moet blijven bestaan dat die opvang wordt gerealiseerd én dat de geboden opvang van voldoende niveau is. Op grond van onder meer de Richtlijn tijdelijke bescherming en de Opvangrichtlijn hebben ontheemden uit Oekraïne immers recht op deugdelijke opvang. Gelet daarop was het logisch deze taak bij de burgemeesters te beleggen. Daarbij is aangesloten bij de praktijk zoals die was ontstaan en waarin de

¹³ Zekerheidshalve: tenzij zij internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming in Oekraïne genoten.

¹⁴ Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 17 augustus 2022, nummer 4123685, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 in verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend (Stcrt. 2022, 22623).

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 3, p. 2.

opvang van ontheemden niet gecentraliseerd was vormgegeven, maar decentraal door het gehele land.

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de separate toepassing van noodbevoegdheden mogelijk is in een situatie die niet tot afkondiging van de noodtoestand hoeft te leiden, maar wel ernstig genoeg is dat over wettelijke noodbevoegdheden moet worden beschikt.¹⁶ Zij vragen of de regering hier een specifieke wettelijke grondslag voor kan geven. Deze mogelijkheid van separate inwerkingstelling van noodbepalingen is in 1997 ingevoerd met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.¹⁷ Met die wet is het mogelijk gemaakt om een aantal noodbepalingen, waaronder de hier aan de orde zijnde artikelen 2c en 4 van de Wvb, separaat in werking te stellen.¹⁸ Bij het creëren van deze mogelijkheid van separate inwerkingstelling heeft de wetgever inderdaad gewezen op situaties die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de (beperkte) noodtoestand behoeven te leiden, maar die wel van dien aard zijn dat over één of meerdere noodwettelijke bepalingen moet kunnen worden beschikt.¹⁹

De leden van de **PVV**-fractie constateren verder dat de regering niet uitsluit dat leegstaande opvangvoorzieningen voor ontheemden uit Oekraïne ook worden ingezet voor andere asielzoekers. Zij vragen of dit geen misbruik is van het staatsnoodrecht om reguliere activiteiten te organiseren. In antwoord hierop moet de juridische situatie tussen ontheemden uit Oekraïne en overige asielzoekers worden onderscheiden. Met de inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb hebben de burgemeesters de wettelijke taak gekregen zorg te dragen voor de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne. De burgemeesters hebben deze wettelijke taak dus niet ten aanzien van andere asielzoekers. Dat laat onverlet dat het mogelijk is dat zij opvangplaatsen die oorspronkelijk zijn vrijgemaakt voor de opvang van ontheemden, vrijwillig en op basis van bestuurlijke afspraken ter beschikking stellen aan het COA om reguliere asielzoekers op te vangen. Dit is echter geen juridische verplichting en staat ook los van de in werking gestelde bepalingen uit de Wvb.

De leden van de **PVV**-fractie lezen verder dat het aantal beschikbare opvangplekken niet doorslaggevend is geweest voor de noodzaak om de artikelen 2c en 4 van de Wvb te activeren. Zij vragen wat dan wel doorslaggevend is geweest. Hierop wordt geantwoord dat de hoge en plotselinge instroom van ontheemden uit Oekraïne en het feit dat niet op andere wijze dan door de burgemeesters in de benodigde opvang kon worden voorzien doorslaggevend was. Dat er voor de activatie van de artikelen 2c en 4 van de Wvb binnen zeer korte tijd op vrijwillige basis een groot aantal opvangplekken is gerealiseerd maakt dat niet anders. Tot 1 april 2022 hadden de burgemeesters echter geen wettelijke taak ten aanzien van de opvang van ontheemden uit Oekraïne, terwijl wel de zekerheid moest blijven bestaan dat die opvang blijvend wordt gerealiseerd én de geboden opvang van voldoende niveau is. Er kon daarom niet

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 7, p. 3.

¹⁷ Stb. 1996, 366.

¹⁸ Kamerstukken I 1995/96, 23 791, nr. 30.

¹⁹ «In § 5B van de Notitie is uiteengezet dat er zich buitengewone omstandigheden kunnen voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de beperkte noodtoestand behoeven te leiden, maar die wel van die aard zijn dat over enkele noodwettelijke bevoegdheden moet kunnen worden beschikt. (...) De mogelijkheid om lichte noodwettelijke bevoegdheden toe te passen zonder een formele noodtoestand op basis van artikel 103 van de Grondwet af te kondigen – in de Notitie genoemd: separate toepassing van noodwetgeving – moet in het nieuwe stelsel van uitzonderingstoestanden open worden gehouden.» (Kamerstukken II 1993/94, 23 790, nr. 3, p. 5–6).

mee worden volstaan dat zij deze taak blijven verrichten zonder een wettelijke grondslag.

Het was niet mogelijk om op andere wijze in de benodigde opvang te voorzien, zo antwoord ik de leden van de **PVV**-fractie verder. Buiten kijf staat dat het COA niet in staat is om, naast de opvang van reguliere asielzoekers, ook nog in de opvang van de zeer grote groep ontheemden uit Oekraïne te voorzien. De ontwikkelingen van de afgelopen maanden in aanmeld- en opvangcentrum Ter Apel hebben het tekort in de reguliere structuur verder onderstreept.²⁰ Het bieden van deugdelijke opvang voor ontheemden uit Oekraïne is niet alleen een humanitaire verplichting, maar bovendien ook een verplichting op grond van het Unierecht.

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat de regering de inzet van de Wvb rechtvaardigt door te verwijzen naar «landelijk gecoördineerde programmatische aanpak». Zij vragen waarom zo'n bureaucratisch instrument een legitimatie is voor de inzet van noodrecht en of dat wel in lijn is met een andere gestelde legitimatie voor die inzet, namelijk een «onmiddellijke bedreiging van de fysieke veiligheid». Anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen, is het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb niet vereist voor de landelijk gecoördineerde aanpak van de opvang van ontheemden. De landelijk gecoördineerde programmatische aanpak is immers niet de aanleiding voor het (voortduren van de werking van het) noodrecht, maar is bedoeld om deze inwerkingstelling daarvan zo snel mogelijk te beëindigen.

De leden van de **PVV**-fractie vragen om een nadere toelichting op de toepasselijkheid van de Wvb op de voorliggende situatie. In dat verband constateren zij dat de wetgever deze uitbreiding van de Wvb niet in de wettekst zelf heeft verankerd, en vragen zij hoe legitiem deze uitbreiding van de ministeriële bevoegdheid is.

De kernbevoegdheid van de Wvb is het gelasten van de verplaatsing van bevolking. Dit is geregeld in de artikelen 2a en 2b. In de Wvb is echter onderkend dat zich ook andere situaties kunnen voordoen waarbij het gewenst is (onderdelen uit) de Wvb toe te passen. Dit is geregeld in artikel 2c en daarmee, anders dan de leden veronderstellen, in de tekst van de Wvb neergelegd. Dit artikel bepaalt dat de Wvb tevens van toepassing is op volksverplaatsingen op grote schaal, welke *niet* het gevolg zijn van een last tot verplaatsing. Dat is het geval in de onderhavige situatie.

De leden van de **PVV**-fractie constateren terecht dat de tekst van artikel 2c Wvb niet expliciet verwijst naar een grote instroom van ontheemden uit Oekraïne. Dat is ook logisch: het staatsnoodrecht is naar zijn aard bedoeld voor (tot op zekere hoogte) onvoorzienbare en niet vooraf nauwkeurig te omschrijven situaties. Het is evenmin noodzakelijk. In de toelichting bij het toenmalige artikel 25, dat thans is vernummerd tot het huidige artikel 2c, heeft de wetgever deze omstandigheid immers uitdrukkelijk wel benoemd. Daar is immers opgemerkt: «Er kunnen zich omstandigheden voordoen, zoals bij het overschrijden van onze grenzen van grote groepen van vluchtelingen, waarin het gewenst is te kunnen gebruik maken van de in het ontwerp neergelegde regeling».²¹ De toepasselijkheid van de Wvb in deze situatie wordt door de Afdeling advisering van de Raad van State overigens ook onderschreven.²² De regering hecht er ten slotte aan te

²⁰ Zoals beschreven in de brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 9 augustus 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2950).

²¹ Kamerstukken II 1951/52, 2419, nr. 7, p. 27.

²² Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 4.

benadrukken dat de kern van het besluit de artikelen 2c en 4 van de Wvb te activeren niet is gelegen in het uitbreiden van enige ministeriële bevoegdheid. Het gaat (louter) om het beleggen van een wettelijke taak bij de burgemeesters, en het geven van regels daarover. Zonder een wettelijke grondslag zoals de Wvb is dat immers niet mogelijk.

De leden van de **SGP**-fractie vragen de regering in te gaan op de proportionaliteit van de inzet van het staatsnoodrecht. Zij wijzen erop dat de inzet van het staatsnoodrecht beperkt moet blijven tot acute noodsituaties en in geval van de Wvb «voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden».

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de separate inzet van het staatsnoodrecht niet is beperkt tot situaties van totale maatschappelijke ontwrichting, zoals in geval van oorlog of zeer grote rampen. Hoewel de considerans van de Wvb deze suggestie kan wekken zijn de reikwijdte en toepassingsmogelijkheden ruimer, zeker gelet op de – in dit geval gehanteerde – mogelijkheid van separate toepassing van artikel 2c van de Wvb.²³ Zoals hiervoor vermeld is een dergelijke separate toepassing mogelijk in een situatie waarin zich buitengewone omstandigheden voordoen die niet zo ernstig zijn dat zij tot afkondiging van de beperkte of algemene noodtoestand hoeven te leiden, maar wel ernstig genoeg zijn dat over noodwettelijke bevoegdheden moet worden beschikt. Zoals hierboven is vermeld in antwoord op vragen van de **PVV**-fractie, is die mogelijkheid in 1997 gecreëerd met de Invoeringswet Coördinatiewet uitzonderingstoestanden.

Het voormelde laat onverlet dat de regering een terughoudende inzet van het staatsnoodrecht voorstaat, zo verzeker ik de leden dan de **SGP**-fractie. De lijn van de motie-Stoffer²⁴ wordt dan ook ondersteund. Waar normale structuren en bevoegdheden volstaan is voor het staatsnoodrecht geen plaats. In de onderhavige situatie was de inwerkingstelling van de artikelen 2c en 4 van de Wvb echter noodzakelijk als gevolg van de plotselinge en ongekend hoge instroom van ontheemden uit Oekraïne naar Nederland en de onmogelijkheid om door middel van de bestaande structuren (het COA) in de benodigde opvang te voorzien.

Daarbij kan niet doorslaggevend zijn dat op het moment van activatie van de artikelen 2c en 4 van de Wvb nog aangewezen plekken niet bezet waren omdat gemeenten vrijwillig opvangplekken hebben gerealiseerd, zo antwoord ik de leden van de **SGP**-fractie voorts. Zoals ook in antwoord op vragen van de **PVV**-fractie is opgemerkt, kon er niet mee worden volstaan dat gemeenten deze taak vrijwillig bleven verrichten: buiten kijf staat dat niet op korte termijn op andere wijze in de benodigde opvang kon worden voorzien, terwijl wel de zekerheid moet bestaan dat die opvang wordt gerealiseerd en gecontinueerd.

De leden van de **SGP**-fractie merken voorts op dat inmiddels ook ten aanzien van andere asielzoekers dan ontheemden uit Oekraïne sprake is van een situatie waarbinnen de reguliere structuren niet in de benodigde opvang kan worden voorzien. Zij vragen of de regering de inzet van het staatsnoodrecht ook voor deze situatie gerechtvaardigd vindt. Dat is niet het geval. Met de aan het woord zijnde leden meent de regering dat separate inwerkingstelling van noodbepalingen slechts mogelijk is als buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken. Dat is immers het

²³ Zie het spontane advies van de Afdeling advisering van de Raad van State «Van noodrecht tot crisiswet», Kamerstukken II 2021/22, 29 668, nr. 65.

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 11.

wettelijk criterium voor de separate inwerkingstelling van noodbepalingen. Van buitengewone omstandigheden is, in staatsnoodrechtelijke zin, geen sprake als het gaat om problemen van structurele aard, zoals de al langer bestaande knelpunten in de reguliere opvang van vreemdelingen.²⁵ De regering betreurt het ten zeerste dat zich bij de opvang van andere asielzoekers dan ontheemden forse problemen voordoen. Dat is op zichzelf echter nog geen rechtvaardiging voor de inzet van het noodrecht. Dit is ook bevestigd door de Afdeling advisering van de Raad van State, die in zijn advies bij het onderhavige wetsvoorstel heeft opgemerkt dat problemen die voortvloeien uit al langer bestaande knelpunten in de opvang langs de normale weg en zo nodig met aanpassing van de reguliere wetgeving dienen te worden aangepakt.²⁶ Er is dan ook geen voornemen het staatsnoodrecht te activeren voor de opvang van andere asielzoekers dan ontheemden uit Oekraïne, zo bevestig ik de leden van de **SGP**-fractie.

De leden van de **SGP**-fractie vragen voorts of de inzet van het staatsnoodrecht ten behoeve van de opvang van ontheemden uit Oekraïne niet een veel groter probleem verbloemt, namelijk de problematiek in het Nederlandse asielbeleid. In antwoord hierop wordt opgemerkt dat de noodzaak de burgemeesters te belasten met de opvang en verzorging van ontheemden uit Oekraïne eveneens aanwezig zou zijn geweest als het COA niet met een landelijk tekort aan opvangplekken zou kampen. Het aantal ontheemden uit Oekraïne dat zich in Nederland in de gemeentelijke opvang bevindt is thans toegenomen tot bijna 62.500, hetgeen het aantal reguliere opvangplekken bij het COA ruimschoots overschrijdt. Dat betekent dat ook als het COA geen tekort aan opvangplekken zou hebben voor de opvang van reguliere asielzoekers, het COA niet in de opvang van alle ontheemden uit Oekraïne kon voorzien.

De aan het woord zijnde leden vragen verder of niet beter gekeken kan worden naar hervorming van de asielketen waarbij de echte vluchteling in Nederland geholpen wordt en de migrant zoveel mogelijk in eigen land geholpen wordt. In de brieven van 26 augustus²⁷ en 14 oktober 2022²⁸ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de verschillende maatregelen die worden genomen om de druk op de reguliere asielketen en de opvangvoorzieningen te verminderen. In de brief van 14 oktober 2022 is ook ingegaan op de ontwikkelingen en maatregelen die worden genomen om de asielinstroom te beperken. Deze maatregelen betekenen echter niet dat de inzet van het staatsnoodrecht kan worden gemist. Zoals eerder opgemerkt bevinden zich thans bijna 62.500 ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke opvanglocaties. Dit aantal overschrijdt het aantal reguliere opvangplekken bij het COA ruimschoots.

Het is vanzelfsprekend niet zo dat elke toename van de instroom van vreemdelingen noodzaakt tot de inzet van het staatsnoodrecht, zo antwoord ik de leden van de **SGP**-fractie. Daarvoor is het staatsnoodrecht ook niet bedoeld: het uitgangspunt is dat middels de reguliere structuren in de benodigde opvang wordt voorzien. De instroom van ontheemden uit Oekraïne was en is echter dusdanig hoog (thans 62.500 in de gemeentelijke opvang) dat met de reguliere structuur niet in de noodzakelijke opvang kan worden voorzien, terwijl Nederland wel verplicht is daarin te voorzien. De inzet van het kabinet is er vanzelfsprekend op gericht om de inzet van het staatsnoodrecht op korte termijn te beëindigen. Zoals eerder

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 6.

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 4, p. 2.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 30 573, nr. 193.

²⁸ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 14 oktober 2022, kenmerk 5254284 (nog niet gepubliceerd als Kamerstuk).

in deze nota is opgemerkt is de inzet van het staatsnoodrecht een noodzakelijke noodgreep, maar geen structurele oplossing.

Geen andere noodbevoegdheden

De leden van de fractie-**Nanninga** lezen in de memorie van toelichting²⁹ en de nota naar aanleiding van het verslag³⁰ dat de regering zich inspant om de inwerkingstelling van aanvullende bevoegdheden, zoals het vorderen van panden, te voorkomen. Zij vragen bij welke instroom en beschikbare opvangplekken de regering het alsnog proportioneel acht om zulke maatregelen in te zetten. Ook de leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering concreet kan aangeven op welk moment de inzet van aanvullende noodbevoegdheden wordt overwogen.

De inzet van het kabinet richt zich op het uitbreiden van de bestaande opvang, het beter benutten van de beschikbare capaciteit in de noodopvang en een verbeterde inzet van de particuliere opvang. De inzet van aanvullende noodbevoegdheden wordt onder de huidige omstandigheden niet overwogen.

3. Duur van de inwerkingstelling

De leden van de **VVD**-fractie vragen of het nog steeds noodzakelijk is dat de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb voortduurt. Zij vragen verder voor welk deel van de ontheemden die op dit moment in Nederland verblijft, de opvang nog niet adequaat is geregeld en of daarbij nog steeds sprake is van een acute noodsituatie. Hierop wordt geantwoord dat op dit moment, dankzij de grote inspanningen van onder meer de gemeenten, voor alle ontheemden in Nederland in opvang is voorzien. Wel bedraagt de bezettingsgraad op dit moment 96%. Bij gelijkblijvende omstandigheden is er een marge van twee tot drie maanden, alvorens een bezettingsgraad van 100% wordt behaald. Het is vooralsnog noodzakelijk dat de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb voortduurt. Voor het voortduren van deze werking is niet vereist dat zich nog steeds een acute noodsituatie voordoet: doorslaggevend is of de buitengewone omstandigheden die tot de inwerkingstelling noopten zich nog steeds voordoen. Het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb is dan ook slechts mogelijk zolang de buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, zo antwoord ik de leden van de **PVV**-fractie. Op de regering rust immers een verplichting om deze bepalingen weer buiten werking te stellen zodra deze omstandigheden zich niet meer voordoen of, anders gezegd, wanneer weer sprake is van een situatie waarin kan worden teruggekeerd naar de reguliere bevoegdheden en structuren, zo antwoord ik ook de leden van de fractie-**Nanninga**. Zoals hiervoor is toegelicht, is dat nog niet mogelijk. De gebeurtenissen van de afgelopen maanden in zowel Oekraïne als Ter Apel hebben dit andermaal onderstreept. Het is daarom noodzakelijk dat gemeenten langer in de opvang van ontheemden uit Oekraïne blijven voorzien omdat de buitengewone omstandigheden die daartoe aanleiding gaven, voortduren. Omdat dit nog enige tijd het geval zal zijn, wordt er gewerkt aan een voorstel voor een tijdelijke wet tot opvolging van de in werking gestelde noodwettelijke bepalingen. Daartoe wordt korthedshalve verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in antwoord op vragen van de **VVD**-fractie.

De leden van de fracties van de **VVD** en **PVV** vragen of nog steeds sprake is van een gestage instroom van ontheemden. Dit is inderdaad het geval. Op dit moment bedraagt de gemiddelde instroom van ontheemden uit

²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 3, p. 3.

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 7, p. 15.

Oekraïne 750 personen per week. Zoals hiervoor vermeld is er inmiddels een bezettingsgraad van 96%. Er zijn dus nauwelijks locaties met overcapaciteit die door gemeenten vrijwillig aan het COA ter beschikking kan worden gesteld voor de opvang van andere asielzoekers dan ontheemden, zo antwoord ik de leden van de **PVV**-fractie.

De leden van de **VVD**-fractie vragen verder of de noodzaak tot het voortduren van de werking van de artikelen 2c en 4 van de Wvb maandelijks wordt gemonitord.³¹ De noodzaak voor de voortdurende inzet van de artikelen 2c en 4 Wvb wordt inderdaad doorlopend gewogen. Zoals opgemerkt blijft deze voortdurende noodzakelijkheid zolang het niet mogelijk is om binnen de reguliere structuren in de opvang van ontheemden uit Oekraïne te voorzien. De leden van de **PVV**-fractie vragen of het mogelijk is deze analyses aan de Eerste Kamer te doen toekomen. Dit is vanzelfsprekend mogelijk. Uw Kamer ontvangt een afschrift van deze analyse zodra deze aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

De leden van de **PVV**-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat er meer bedden voor ontheemden uit Oekraïne zijn georganiseerd dan nodig zijn.³² Zij vragen waarom er dan nog sprake is van buitengewone omstandigheden waarvoor de voortdurende inzet van de artikelen 2c en 4 van de Wvb proportioneel zou zijn. Deze leden wordt geantwoord dat de inwerkingstelling van het noodrecht noodzakelijk blijft zolang de buitengewone omstandigheden daartoe nopen. Er is immers geen alternatief voor de gemeentelijke opvang. Dat er in juni van dit jaar meer bedden waren gerealiseerd dan noodzakelijk maakt dit niet anders. Ook dan blijft het immers noodzakelijk dat gemeenten in die opvang voorzien omdat dat middels de reguliere structuur (het COA) niet mogelijk is. Het is overigens niet zo dat er een groot overschot is aan opvangplekken: op 11 oktober jl. was de bezettingsgraad 96%.

4. Financiële gevolgen en regeldruk

De leden van de fractie-**Nanninga** vragen op welke wijze gemeenten worden ondersteund bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne, naast de compensatie voor de door hen gemaakte kosten. Gemeenten worden bij de opvang van ontheemden uit Oekraïne ondersteund en gefaciliteerd door de NOO. De NOO is belast met de taak om in het kader van de opvang van ontheemden uit Oekraïne bij te dragen aan het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit en het voldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg, maatschappelijke hulp.

5. Overig

De leden van de **CDA**-fractie constateren dat met de aangekondigde wetswijziging wordt beoogd een tijdelijke, wettelijke taak bij gemeenten te beleggen. Zij vragen hoe de behartiging van het belang dat alle gemeenten hun bijdrage leveren aan een humane en duurzame opvang van asielzoekers, zich verhoudt tot het grondwettelijk uitgangspunt dat gemeenten hun eigen huishouding regelen. Hierop wordt geantwoord dat het uitgangspunt dat gemeenten hun eigen huishouding regelen niet uitsluit dat zij worden belast met de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Met het aangekondigde voorstel van wet wordt een nieuwe taak aan gemeenten, meer specifiek het college van burgemeester en wethouders, geattribueerd. Het college handelt in dat geval in medebewind en dus niet in autonomie, zo antwoord ik de leden van de

³¹ Ter uitvoering van de motie-Van der Plas, Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 13.

³² Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 7, p. 6–7.

CDA-fractie. Medebewind kan slechts bij of krachtens de wet worden gevorderd.³³ Het beoogde voorstel van wet waarmee gemeenten langer met de opvang van ontheemden uit Oekraïne worden belast, strekt daartoe.

De leden van de fractie-**Nanninga** constateren dat in de nota naar aanleiding van het verslag is opgemerkt dat de regering inzet op het oplossen van de huidige problematiek door het maximaal verwerven van meer, zoveel mogelijk duurzaam beschikbare, opvanglocaties.³⁴ Zij vragen of de inwerkingstelling van het noodrecht niet juist duidelijk maakt dat het bevorderen van de uitstroom cruciaal is voor het oplossen van de asielproblematiek. Hierop wordt geantwoord dat hier inderdaad op wordt ingezet. Als een verblijfsrechtelijke procedure niet leidt tot afgifte van een verblijfsvergunning, wordt de opvang beëindigd zodra dat wettelijk gezien mogelijk is. In dat geval wordt ingezet op terugkeer van de betrokken vreemdeling. Vreemdelingen aan wie een verblijfsstatus is verleend worden uitgeplaatst naar gemeenten. De druk op de opvangcapaciteit is immers enorm, en een belangrijke reden is het grote aantal statushouders dat nog in de opvang verblijft in afwachting van woonruimte in een gemeente. Daarom worden er ook maatregelen getroffen om de uitstroom van statushouders te bevorderen, bijvoorbeeld door het creëren van tussenvoorzieningen, flexwoningen of door meer mensen te plaatsen in bestaande woningen.

De leden van de **PVV**-fractie vragen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie-Van Haga, waarin het kabinet wordt verzocht topprioriteit te maken van het uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers en illegalen.³⁵ Voor de goede orde past allereerst de notie dat personen die niet legaal in Nederland verblijven alleen dan in aanmerking kunnen komen voor onderdak indien zij ook meewerken aan hun terugkeer en in beginsel niet langer dan 12 weken in de vrijheidsbepalende locatie verblijven. Uitgeprocedeerde vreemdelingen drukken dus niet rechtstreeks op de beschikbare opvangcapaciteit. Terugkeer van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen was en is een voortdurende prioriteit van het kabinet. De inzet op het versterken van de terugkeersamenwerking met onder meer Marokko en migratiepartnerschappen in het algemeen, kan in dat licht worden gezien.

De leden van de **PVV**-fractie constateren dat de voorzitters van de veiligheidsregio's een rol vervullen bij de benodigde coördinatie. Zij vragen hoe de democratische controle en legitimatie is geborgd en of de betrokken volksvertegenwoordigingen onverkort kunnen beschikken over alle relevante stukken van de voorzitters. Hierop wordt geantwoord dat elke voorzitter na afloop van een crisis van meer dan plaatselijke betekenis schriftelijk verslag uitbrengt aan de raden van de getroffen gemeenten over het verloop van de gebeurtenissen en de besluiten die hij heeft genomen. De wijze waarop dat gebeurt is dwingend voorgeschreven in de Wet veiligheidsregio's.³⁶ Dat zal ook in het onderhavige geval gebeuren. Volledigheidshalve wordt daarbij opgemerkt dat de voorzitters van de veiligheidsregio's primair een coördinerende rol vervullen. De feitelijke realisatie en exploitatie van gemeentelijke opvanglocaties en de besluitvorming daarover gebeurt door de burgemeester van elke betrokken gemeente. Vanzelfsprekend wordt ook door hen verant-

³³ Vergelijk artikel 124, tweede lid, van de Grondwet en artikel 108, tweede lid, van de Gemeentewet.

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 7, p. 19.

³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 081, nr. 8.

³⁶ Artikel 40 van de Wet veiligheidsregio's.

woording afgelegd aan de gemeenteraad, zowel over het gevoerde beleid als over de genomen beslissingen.

De leden van de **PVV**-fractie vragen verder waarom in het voorliggende voorstel van wet ook enkele wijzigingen van de Wvb zijn voorgesteld. Zij vragen of dit niet beter in een separaat voorstel van wet had gekund.

Hierop wordt geantwoord dat de mogelijkheid van een separaat voorstel van wet is overwogen, maar dat daar, alles overziend, niet voor is gekozen. De regering onderschrijft de zienswijze van de aan het woord zijnde leden dat een voortduringswet primair is bedoeld om uitdrukking te geven aan de wettelijke verplichting om een voorstel van wet in procedure te brengen over het voortduren van in werking gestelde noodwettelijke bepalingen. Dit sluit echter niet uit dat het mogelijk is om in een dergelijk voorstel ook wijzigingen van de Wvb voor te stellen. Een voortduringswet immers óók een voorstel van wet in formele zin. De voorgestelde wijzigingen kunnen bovendien niet worden uitgesteld, omdat het ongewijzigd laten van deze bepalingen betekent dat zij moeten worden uitgevoerd terwijl evident is dat deze bepalingen niet uitvoerbaar zijn. Zo verplicht artikel 12 van de Wvb ertoe dat bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld op welke wijze gemeenten worden gecompenseerd in de door hen gemaakte kosten. Deze uit 1952 stammende bepaling heeft zowel nu als in de toekomst elke functie verloren, nu de Financiële-verhoudingswet en Algemene wet bestuursrecht inmiddels voorschrijven hoe deze compensatie moet worden vormgegeven. Het is daarom noodzakelijk dat deze bepalingen nu worden gewijzigd. Omdat de noodzaak daartoe onlosmakelijk is verbonden met de onderhavige activering van de artikelen 2c en 4 is het passend dat dit in voorliggend voorstel van wet aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd.

De leden van de **SGP**-fractie vragen om een escalatieladder voor de inzet van de verschillende onderdelen van de Wvb. Zij vragen de regering bovendien in te gaan op de parlementaire controle bij de verschillende momenten van activering van deze bevoegdheden. Gedurende de parlementaire behandeling van het voorliggende voorstel van wet in de Tweede Kamer heeft de regering uitgedragen dat het niet in de rede ligt aanvullende artikelen uit de Wvb te activeren en dat, als dat onverhoopt toch noodzakelijk zou blijken, het parlement daarover vooraf wordt geïnformeerd. Zoals hiervoor vermeld, is het kabinet inmiddels echter voornemens een voorstel van wet in procedure te brengen tot opvolging van de in werking gestelde noodwettelijke bepalingen. Gelet daarop acht het kabinet het niet passend om daarnaást ook nog gebruik te maken van (aanvullende) bevoegdheden uit het noodrecht. De activatie van aanvullende bevoegdheden uit de Wvb, zoals het vorderen van panden, wordt dan ook niet overwogen.

Op het moment dat het hiervoor genoemde voorstel van wet in werking treedt worden de artikelen 2c en 4 van de Wvb onverwijld buiten werking gesteld. Dat wetsvoorstel komt tot stand in samenspraak met de VNG en de voorzitters van de veiligheidsregio's. De regering acht het daarom niet waarschijnlijk dat met dat wetsvoorstel het gezag en de oplossingsbereidheid van gemeenten wordt ondermijnd, zo antwoord ik de leden van de **SGP**-fractie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius